

## 研究ノート

## 中国におけるソーシャルワークの現状と課題（その１）

韓 榮 芝

（長崎国際大学 人間社会学部 社会福祉学科）

## 要 旨

本研究は、ソーシャルワーク実践の初期段階にある中国において、社会福祉専門職に携わるソーシャルワーカーがどのような領域で仕事をし、実際の業務内容・援助課程とは何か、ソーシャルワーク養成教育はどのような状況にあるのかについて、上海市のソーシャルワークの実践活動を通して分析し、日本のソーシャルワーク展開システムと資格制度を念頭に置きながら、中国における社会福祉専門職の課題について論じたい<sup>1)</sup>。

## キーワード

ソーシャルワーク、専門職（ソーシャルワーカー）、資格制度、養成教育

## 目 次

## はじめに

- ・議論の諸前提
- ・中国の社会福祉（福利）の構造とソーシャルワークへの模索
- ・今日のソーシャルワーク実践活動の実態～上海市を中心に～
- ・今後の課題

## はじめに

今日の中国において、改革開放政策から20年以上を経て、市場経済体制の浸透により、経済の急成長と社会各領域の変化が進行しつつある。特に、都市部では、経済の転化と社会の変動とともに少子・高齢化社会を迎えるに至った。このため、核家族の急増に伴い家族機能の縮小など、家族のニーズに大きな変化が見られる。他方では、都市化の進行や地域社会の連帯意識の希薄化など、児童育成や高齢者の在宅養老など地域の生活環境は大きく変化してきている。また、企業の転制に連れ、リストラや失業の増加に伴い経済の落差が拡大している。そこから年金、医療、保健など社会的セーフティネット上の問題が浮上し、地域社会のライフスタイルやニーズがより多様化、個別化及び複雑化している現状である。

このような都市化、工業化、核家族化、高齢化に伴う家族、地域の介護力、療育力の脆弱化がもたらす新しい社会福祉ニーズに対応したコミュニティ（社区）整備の時代に入り、ソーシャルワーク（中国では社会工作と呼ぶ）という新しい専門分野が漸く社会的に認められ始めた。そして、ソーシャルワーカー（社会工作者）が福祉専門職として地域社会から求められ、ソーシャルワークへの期待は高まってきている。

## ・議論の諸前提

## 1. 概念定義

国際ソーシャルワーカー連盟2000年モントリオール大会では、ソーシャルワークについて、「人間の行動と社会システムに関する理論を利用して、人びとがその環境と相互に影響し合う接点に介入する。人権と社会公正の原理は、

ソーシャルワークの拠り所とする基盤である」と再定義した。

また、ソーシャルワーク専門職について、「ウェルビーイングの状態を高めることを目指す。そのために、人々のエンパワーメントを促し、人々を抑圧から解放するために、人間関係における問題解決を図り、社会の変革を進めることにある」<sup>2)</sup>とも述べている。

一方では、中国の社会学者王氏<sup>3)</sup>らは、上記のような考え方を基本理念として肯定しながら、ソーシャルワークの実践においては、「各国の政治体制、経済制度、伝統文化及び社会発展のレベルによってその実施内容や形態、領域及び援助方法は異なることが考えられる」と指摘している。

以上のような概念に対して、日本の福祉専門家大橋氏<sup>4)</sup>は、文化的な視角から、ソーシャルワークの展開過程について、「その国の、その地域の文化、生活感覚、住民の行動様式が大きな意味を持つ。個々人の意見表明の方法、家族関係、地域の近隣関係、宗教、生き方、モデルとなる人生設計などはその国、地域によって異なる」と具体的に示唆し、さらに、「ソーシャルワーク展開過程のグローバルスタンダードは成り立つとしても、そこで必要とされるソーシャルワーカーの分析の視点や枠組み、援助方法の視点、展開方法は異なる」との強調は、真に今後のソーシャルワーク実践において非常に重要な考え方とも言えよう。

## 2. 本研究の課題

上記のような考え方を念頭に置きながら、本研究は、ソーシャルワーク実践の初期段階にある中国において、社会福祉専門職に携わるソーシャルワーカーがどのような領域で仕事をし、実際の業務内容とは何か、ソーシャルワーク養成教育はどのような状況にあるのかについて、上海市のソーシャルワークの実践活動を通して分析し、日本のソーシャルワーク展開システムと資格制度を念頭に置きながら、中国における

社会福祉専門職の課題について提言したい。

このためにまず、上海市の実践モデル事業を先行文献から整理し、そこでただ客観的で、詳細な現状紹介にとどまらず、それらの特徴から、社会福祉専門職としての位置づけと発展条件をつぶさに分析する。同時に日本のソーシャルワーク展開システムや資格制度などを視野に入れて検討し、中国の既存の独特な地域文化や変化してきた社会環境を見据えた上で、中国の実際に相応しいソーシャルワーク発展への道を探りたい。

## ・中国の社会福祉（福利）の構造とソーシャルワークへの模索

### 1. 社会福祉（福利）の構造

中国の社会福祉制度（社会福祉の概念）への理解には、社会福祉の構造を整理することが不可欠である。中国の社会福祉制度の設立と整備には、中国の人口・経済・政治の変化に制約されるだけでなく、その特定の文化環境及び社会価値観にも影響されることになる（裴曉梅 2007）。また、都市と農村の二元化社会（社会福祉制度・政策が異なる）であることを忘れてはならない。

社会保障制度の構成は、社会保険、社会救済、社会福祉、軍人安置などである。

社会福祉の構成は、「単位社会」（企業福祉）、「厚生福祉」（民政福祉）となる。

企業福祉と民政福祉の概念及び異なる事業の性質などを整理すると表1のようになる。

表1から判るように、社会福祉制度は今日も社会保障制度中の一部として位置づける事が多い。それは、社会福祉の概念に対して非常に狭義的なものと、政治制度との絡みが色こく看做されると言う指摘も少なくない。そうであるならば、今日の福祉格差及び福祉の不平等を生み出させた、その根本的な原因はやはり現存の社会福祉構造そのものに問題があるのではないかと考えられる。

表１ 企業福祉と民政福祉の概念及び事業等の違いについて

	企業福祉（単位社会事業）	民政福祉（厚生福祉事業）
制度（仕組み）	企業が国家を代替して従業員及び家族に年金・医療及び福祉サービスを提供していく。	様々な背景で貧困状態に陥った人々に対して、最低限度の生活を保障するための制度として、「社会救済」と呼ばれる公的扶助が存在している。
目 標	手厚い厚生福祉が提供されること。	社会的弱者に基本な生活ニーズを満たすためのものである。
管 轄 機 関	労働人事部及び社会保障部	主に民政部
事 業 の 性 質	社会福祉は現代産業及び企業の雇用制度との関わりがある。	民政福祉（事業）は社会福祉事業と社会救済を同時に受け持つ。
実 施 機 関	国有企業、行政機関、政府機関	民政部及び市・区・郷の民政機関
対 象	一般の被雇用者、行政人間	障害者・孤児・身よりのない高齢者などの生活貧困者
サービ内容 （補助及び享受）	住宅、交通、医療費、有休休暇等	障害者年金の給付、高齢者の生活予防（QOLの向上）など
福祉サービスの 量・質に関して	提供する側の企業規模・性質によって差が出てくる	地域の経済落差により福祉の格差もかなりある。
指 摘	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉の格差・不平等が目に見えてくるものではないか</li> <li>・社会福祉の概念として非常に狭義的なものではないか</li> </ul>	

出典：『中日韓社会福利国際検討会 論文集』2007年 P195-198 から作成

## ２．ソーシャルワークへの摸索

### ソーシャルワークの考え方（歩み）

中国では、ソーシャルワークの考え方は、20世紀初期（戦争中）から既にあった。その当時、外国（西洋人）の宣教師らより紹介され、上海滬江大学と燕京大学が社会服務学部（ソーシャルサービス）を新設し、応用社会学（当時は応用社会＝社会工作である）と社会サービス学と二つの分野を持っていた。しかも、一部の教員及び学生が各種の専門知識を学びながら実践活動を行っていたのである。例で見れば、当時の貧民教育運動と鄉村建設運動であった。また、「香山慈幼院」の創設もそのひとつである。社会事業においては、児童救済や災難救済などに当たっていたが、ソーシャルワークが正式に中国に入ってきたのは、1940年代以降のことである。

その後、新中国の誕生（1949年）から70年代末までに、中国は共産党政権を維持するため、社会計画経済を中心とした政策に乗り出した。

国民の生活問題に対しては、すべての管理責任であり、かつ、中央政府の命令に従う末端組織である行政（中央から地方へ（行政市及び省・区・郷 街道・村）という縦割り方式）が行ってきた。勿論、政治、経済、社会サービスまで一本化とされ、その運営体制は行政組織の手段で生存資源の提供や組織による支援しか行われていなかった。その結果、「地域社会には住民の生活空間を醸成するための役割が課せられていたのでなく、国家の政治政府を浸透させるために末端組織としての役割をも課せられていたのである」と沈氏<sup>4)</sup>が批判した。確かに、あの20年間、企業（単位）の中で社会保障の一環として福祉サービスが実行されていたが、地域社会における相互扶助や相互協力による解決方法には消極的だった。勿論、専門職としてのソーシャルワークの考え方はなく、むしろ排除された時期であったとも言えよう。当然ソーシャルワークの実践活動も白紙状態となったのだ。

このような消極的な状況を打開したきっかけ

は、1980年代以降の市場経済の導入であった。しかしながら、市場経済の政策の急成長に伴い経済の落差や地域の格差が生じてきた。社会競争による企業の負担増や企業の営利追求が深刻的なものとなり、従来の単位福祉はやがて危機的状态に陥って、その負担を地域社会へと転化した。一方で、リストラ問題や失業問題などで地域社会は一気に爆発しそうな状態で対応仕切れなくなった。このような地域環境に巡る諸問題に対して、住民が生活不安を抱えながらも、逆に、地域福祉の問題は地域社会の中で解決しなければならないという考え方もあった。同時に政府は諸問題を乗り越えるために、「社区建設」という施策を打ち出した。

社区服務（コミュニティ・サービス）

の展開からソーシャルワークへの期待

上述のように、地域社会の諸問題を解決するために、喫緊の課題として中国政府は「社区制」（コミュニティ建設及びコミュニティ・サービス）の推進を押し進めた。その結果、2001年末には、全国の城・鎮を含め、社区サービスの設置数はなんと1,905万箇所以上となり、総合社区サービスセンターも6,179箇所を設けた（古学斌 2004）。これによって、社区における福祉サービスの整備は確かに充足されつつあるのだが、これらの施設は殆ど民政局及び地方行政に所属し、運営上も行政機関に依存している傾向がある。このようなやり方で、果たして現制度の推進理念は従来の「単位制」から逸脱することができるのだろうか（潘明林 2004）という懸念がある。また、これから真の「社区服務」（コミュニティ・サービス）の展開システムとは何か摸索すべきではないか、と疑問を抱いている専門家も少なくない。

・今日のソーシャルワーク実践活動の実態～  
上海市を中心に～

以上のことを踏まえながら、中央政府から最も期待されている上海市の社区サービスの展開によるソーシャルワークの実践モデルに注目し

てみる。

まず、上海市の社区サービスの展開過程を整理してみると、大体時期ごとで3つに分けられる。

#### 第1期（1980～1990年）

1980年の後半から市場経済の導入により、国营企業の民営化運動や中小企業の経営不振などがあったため、「単位社会」（企業福利）の行き詰まりに至った。多くのサラリーマン（企業人）がリストラ問題や失業問題に直面し、地域全体に深刻な問題をよんだ。このため、上海政府は地域（社区）を単位に、住民の生活上への対応として、地域の中で諸活動を試みた。その中、主に社会（生活）サービス供給型の実現への模索が開始。従来の「単位服務」を中心とした福祉事業から「地域服務」（社会サービス）の提供へと変身した。こういった地域福祉活動の推進によって、行政や社会一般からもコミュニティ（社区）が注目されるようになった。

#### 第2期（1990～2000年）

1990年の半ばから少子・高齢化の進展に伴って核家族化が進んだ。家族機能の低下に加わって、家族扶養に対する意識の変化が見られ、児童養育や高齢者介護など家族間の相互扶助の希薄化が生じてきた。そしてそれを補っていた地域社会における相互扶助や相互協力もまた都市化の進行の中で希薄化し、地域問題がますます深刻化していったのである。他方では、従来単一の「行政型」の公共管理体制では多元化してきた社会ニーズに対応し難く、社会団体や民間組織、仲介組織及び社会福祉専門団体を中心とした「参加型」の社会化管理体制へと転換せざるを得なくなった。家族を支えられるインフォーマルなサービスの提供や地域自立支援も欠かせなくなり、これに対応する福祉専門職（ソーシャルワーカー）の量と資質の向上が要請され、地域の社会作りが喫緊な課題となったのである。

#### 第3期（2000年～）

2000年以降、急速に高齢化が進み、要介護高



年齢も大幅に増加すると予測される。一方、地域社会は、国民の最低生活を保障してきたため、国民生活のスタイルや地域社会に対するニーズの変化が現れ、社会サービスの提供が求められてきた。

しかしながら、社会サービスとしては、単に生活サービスの対応だけでは不十分で、地域住民の参加も期待される。地域の問題発見、地域資源の調達、地域的連帯感を育ていくことも重要となり、今まで展開してこなかった、国民の自立生活支援における対人援助「助人と自助」としてのソーシャルワークへの展開も地域社会から大いに求められる。

上海市の「社区服務」(コミュニティ・サービス)の実践は全国に先駆的である。これらの活動を通して、ソーシャルワークの展開過程における諸現状及び課題について整理してみる。

上海市のソーシャルワークの展開過程には、大きく三段階に分けられる。第一段階：調査研究及び論証、第二段階：運営の実施及実践、第

三段階：建設的推進へ(黄志華 2005)である。

第一段階では、調査研究及び論証が中心である。2001年から市民政局による研究や座談会などが行われた。主な研究としては、《新時代上海市社会工作職業化対策研究》、《一種の斬新的職業：社会工作者職業化發展研究》、《推進する上海社会工作職業化制度の設計》である。

それに、2003年3月、市人事局と民政局が連合して、《上海市社会工作者職業資格認證暫行規定》が出され、全国的に初めての資格認証制度となった。

同年の7月に、民政局は単独で、《上海市社会工作者(助理)登録管理暫行規定》を制定した。その翌年の2月に、民政局より《上海市登録社会工作者の継続教育暫行規定》と《登録社会工作者手引き》が発行されている。

第二段階は、運営の実施及び実践を試みた段階である。ここで、ソーシャルワーカーがどのような領域で仕事をし、その業務内容の実際についてまとめたものが表2である。

表2 ソーシャルワーカーの主な仕事領域及び業務内容について

実務領域		実際の業務内容	従事者*
民 政	社区服務(コミュニティサービス)	・街道及び居民委員会が展開したボランティア活動の参加・地域住民に多種多様なサービスの提供及び開発・社区を仲介組織としたネットワーク作りの養成など	全部で約2.2万人・全体の55%を占めている その内、障害者福祉従事者は約1,000人以上
	公共救済(社会救済)	・関係する方針、政策の宣伝及び情報の提示・生活貧困者の相談・生活保障費の受理、調査及び審査、意見の提示 街道社会保障所へと申告	
	慈善・募金	・慈善募金活動の企画、宣伝・支援物資の集計及び郵送・慈善医療カードの申請及受理、事実の確認のため家庭訪問実施など	
	民 社 団 管 理	居民委員会と協同で、市民団体の組織形成や各種活動の推進	
	高 齢 者 サ ー ビ ス	・区内高齢人口の統計、管理・街道と協同で高齢学校の運営活動の参加・老人受診優先カードの受理、調査、確認・特殊困難な老人の定期自宅訪問及び生活費の給付・敬老に関する宣伝や老人権利擁護事業の実施	
	障 害 者 サ ー ビ ス	・地域における特殊生活困難の障害者に自宅訪問を強化する・障害者にリハビリ指導やニーズの調査及び統計管理・障害に必要な用具や用品の給付及び管理指導・障害者の在宅現状及びニーズの把握・街道及び居民委員会と協同で障害者の自立支援に関する活動の企画・障害者の就労状況の把握など	
	精 神 保 健 (精神病予防)	・精神障害者のネットワーキング・精神患者の病状悪化の予防及び保護・専門家(医者など)と連携を取り、常に病人状況の把握及び随時訪問を行う・突発事件が発生する際に専門機関(街道総治班、警察、保護者、社区医者、居民委員会)と連携で対応する。そして上級組織へ報告など	

民 政	双擁優扶	・街道及び居民委員会と共建活動の参加を促し・定期的に対象者に自宅訪問・退役軍人の就職支援及び困難者の生活援助	
	支内/支疆人員の支援	・支内/支疆者の人数及び生活ニーズの把握・生活困難者の生活給付、など	
総合管理（治理）		・地域の治安維持・外来流動人口の管理・麻薬等薬物の禁止及び予防教育の実施・不正宗教組織の教育管理・消防など	約1.283万人
学 校		・関係機関（司法局・刑事院・公安局・各街道・婦連・計生委・団市委・少工委など）との連携を取り、外部の専門家より講演・学生の青春期の心理指導（諮問）・学校間のネットワーク作り・グループで生活指導など	少人数
	青少年保護	・居民区単位で団体の建設・青少年社区文明行動模範員の創建・青少年の学習及び生活支援・青少年の権利擁護・社区活動の参加を・調査統計	
計画生育		・人口目標・政策法規の実行・育齡婦人のネットワーク作り・再就職支援・流動人口の計画生育の管理など	約0.65万人・16.3%
婦人連合会		・婦人教育・婦人の権利擁護・在就職支援・婦人児童に生活支援など	少人数（約200人）
家族児童		・孤児及び障害児の救助、救済・児童虐待防止・家庭内暴力の防止など	

双擁優扶：退役軍人及び現役軍人とその家族

\*従事者：社会福祉に従事しているソーシャルワーカーのこと。

出典：『盧湾区社区社会工作手引き』2003年 P72-86、『浦東新区社会工作実践と探索』2007年 p51～61 から作成

表3 上海市の社会工作者の状況（2005現在）

	社会工作者（一級）	社会工作者助吏（二級）	社会工作者（三級）
人 数	1,664名	3,077名	3,094名
受験資格及職業	専門大卒且長年の経験がある。行政等の幹部職員、教育、司法関連にも就職。	専門大学、大学三年次、高卒6年の現場経験がある。主に社会工作協会及び街道に就職。	実務経験者、学歴はないが長年の経験がある。主に地域コミュニティ（社区）に活動。

2006年の時点では上海市のソーシャルワーカー数が約4万人と推計される。

第三段階は、建設的に推進しようとしていることである。

ソーシャルワーカーの主な仕事領域や実際の業務内容は明確にされており、その専門性及び必要性も認められるようになってきた。しかし現在では、その仕事に従事するソーシャルワーカー不足は深刻である。特に専門資格を有しているソーシャルワーカーが非常に少ない（表3）。加えて、福祉サービスを提供できる専門機関も多くない現状にある。

このような現実問題に対し、市政府は地域を基盤とした対策を進めてきた。しかしながら、ソーシャルワークの実践の推進に当たって難題は山積している。

#### ．今後の課題

ソーシャルワークの展開過程において、山積している課題を克服するため、次のような取り組みが必要と思われる。

##### 1. 福祉専門人材の養成である。

予測から見れば、これから数年間の内に、上海市の専門ソーシャルワーカー（資格を有している）の需求数は1～2万人と予測される。このように、多くの専門職が必要となってくるにもかかわらず、現在それに応じる専門職の場がないというのが現実である。統計によれば、全国の大学では毎年約8,000名のソーシャルワーカーを養成しているが資格に見合った専門職に就くことができず、7割以上の卒業生が他の分

野へと流出している。多くの福祉専門人材は本職に就くことが難しいというのが今の社会的現状である。福祉専門職であるソーシャルワーカーの社会的な位置づけはまだ低い。

## 2. 社会サービス種類の民間組織の増量である。

ソーシャルワーカーの就職領域が狭い。2005年4月までに、民生局に登録した民間非企業施設数はわずか250箇所（全部は678箇所ある）しかなく、しかもその中でソーシャルワーカーを雇用する比率は極めて低い。それに対して（同期に）香港は111,833名のソーシャルワーカーのうち90%のものが非行政機関（民間機構）に勤めている。

## 3. ソーシャルワーク組織の運営過程において類行政化の傾向を改善すべきである。

今日の現状で見ればわかるように、大多数のソーシャルワーク組織は行政の指令に従って福祉サービスを提供していく仕組みに馴染んでおり、運営方式も行政化に似る。その結果、ソーシャルワーク組織の独自性が強くないため、自主的に活動を展開していくことが難しい。それによって必要とされる福祉サービスの量も質もまだ低い。

## 4. 制度資源の整備が必要である。

現在上海でも制度資源の不足が深刻化している。そのため、早急にソーシャルワークを専門職業としてその制度を完備させなければならない。また、ソーシャルワークを一種の特殊職業としてその法規定を設立する必要がある。他方では、非営利組織（NPO、NGO）に関する税収の法則及び組織管理体制はまだ空白状態であり、その構築もしなければならない。現行のままでは、国際社会の非営利管理組織制度に反則することになると市民政局が指摘されている。

## 謝 辞

本稿は、第47回日本社会事業大学学内学会

（於 東京2007年6月）において発表したものである。この研究は沢山の方々にご指導、ご協力を得ました。最後に、論叢執筆の機会を与えてくださり深く感謝いたします。

## 注

- 1）上海市の社会福祉専門職の養成教育の実際（その2）～日本のソーシャルワーク展開と資格制度からの示唆～（次回に継続編としたい）
- 2）「日本ソーシャルワーカー協会」の訳を一部訂正したものである。ホームページより
- 3）王思斌 北京大学社会学部教授 中国社会工作教育协会会长 来日講演会時の原稿
- 4）大橋謙策 日本社会事業大学学長 第三回社会政策国際フォーラム講座 発表原稿
- 5）中国では、地域福祉は社区服務（community service）を主として、その範囲は、福祉住宅、家事、医療保健、地域治安、高齢者福祉、障害者福祉、環境衛生、法律相談、交通安全となる。

## 参考文献

- ・大橋謙策・植村英晴ら編（2007）『アジアのソーシャルワーク教育』日本社会事業大学社会事業研究所
- ・黄志華・楊曉勇ら編（2006）『2005年 発展中の上海社会工作』上海市民政局職業社会工作処
- ・上海市卢湾区社区社会工作者協会編（2005）『卢湾区社区社会工作者手冊』上海市卢湾区社区社会工作者協会
- ・八木ありさ編（2006）『社会事業研究』日本社会事業大学社会福祉学会
- ・王思斌（2007）「中国大陆社会工作展開」
- ・大橋謙策（2007）「東北アジアにおけるソーシャルワークの発展と教育のあり方」第三回社会政策国際フォーラム講座 公演資料
- ・隋玉杰（1996）『社会工作 理論、方法と実務』中国社会科学出版社
- ・野村 亨・山本純一編（2007）『グローバル・ナショナル・ローカルの現在』慶応義塾大学出版会
- ・裴曉梅（2007）「中国老年福利的文化制約」日本文部省中日韓社会福祉研究課題組
- ・ソーシャルワーク編（2004）『社会福祉実践の総合研究誌 ソーシャルワーク研究』相川書房